

Grundfragen der Parteienfinanzierung

Vortrag am 26.9.2008 im Rahmen des Symposiums
„40 Jahre Parteiengesetz“ im Deutschen Bundestag zu Berlin

Parteien im engen und im weiten Sinn

Wer über Parteienfinanzierung spricht, muss zunächst sagen, was er unter „Parteien“ versteht. Nach dem Parteiengesetz (§ 2) sind Parteien – knapp zusammengefasst – Vereinigungen von Bürgern, die sich an Parlamentswahlen beteiligen. Neben diese *staatsrechtliche* Definition möchte ich aber noch einen *politikwissenschaftlichen* Begriff stellen, wie ihn beispielsweise Götztrik Wewer und Peter Lösche verwenden.¹ Dieser sehr viel weitere Parteibegriff umfasst auch die Amtsträger der Parteien in Regierungen und Parlamenten sowie verwandte Organisationen wie die Fraktionen (in den Volksvertretungen) und die Parteistiftungen. Dem Staatsrechtler mögen sich bei diesem weiten Parteibegriff zwar die Haare sträuben. Denn das Staatsrecht zieht eine scharfe Grenze zwischen Staat und Gesellschaft und ordnet die Parteien der Gesellschaft, Regierungsmitglieder und Abgeordnete sowie die Fraktionen dagegen dem Staat zu. Beide Parteibegriffe haben aber durchaus ihren Sinn, weshalb ich sie hier nebeneinander stellen und aufeinander beziehen möchte: Der enge staatsrechtliche Begriff will mit Recht nicht auf die *normative* Verpflichtung aller Amtsträger auf das Gemeinwohl² verzichten, über die aber Politikwissenschaftler wie Peter Lösche sich lustig machen. Der weite politikwissenschaftliche Begriff betont dagegen, gleichfalls mit Recht, die enge *faktische* Zusammengehörigkeit von Parteien, den von ihnen gestellten Amtsträgern und den politischen Stiftungen.³ Das ist auch der Grund, warum die vom Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker berufene Parteienfinanzierungskommission auch verwandte Organisationen und Abgeordnete mit einbezogen hat.⁴

¹ Peter Lösche, in: ders. (Hg.), Zur Lage des deutschen Regierungs- und Parteiensystems, 2002, S. 60 und 111 f.

² Dazu statt vieler Otto Depenheuer, Das öffentliche Amt, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl., 2005, S. 87 ff.

³ Hans Herbert von Arnim, Die Partei, Der Abgeordneten und das Geld, 2. Aufl., 1996, S. 30.

⁴ Bundespräsidialamt (Hg.), Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 1994.

Ich gehe im Folgenden von der staatsrechtlichen Definition aus, werfe aber gelegentlich auch einen Blick auf den politikwissenschaftlichen Begriff.

Das Bild vom Parteipolitiker

Wer über Parteienfinanzierung spricht, muss auch Rechenschaft geben über das Bild, das er von „der Politik“ und „dem Politiker“ hat. Denn davon hängt vieles weitere ab. Welches ist der Vitalantrieb, von dem Politiker und Parteien sich leiten lassen? Was motiviert ihr Handeln? *Normativ* wird die Frage vom Staatsrecht klar beantwortet, zumindest für Amtsträger. Sie haben gemeinwohlorientiert, also nicht eigennützig, zu handeln, und zwar von Verfassungen wegen. Das kommt im Amtseid, den der Bundespräsident und die Mitglieder der Bundesregierung bei Antritt ihres Amtes schwören, zum Ausdruck: dem Wohle des deutschen Volkes zu dienen, seinen Nutzen zu mehren und Schaden von ihm zu wenden. Meine Frage zielt aber auch auf das *faktische* Verhalten.

Kein geringerer als Richard von Weizsäcker hat den Parteien „Machtversessenheit“ vorgeworfen und kritisiert, sie und ihre Repräsentanten würden dem Ziel des Machterwerbs und Machterhalts alles andere unterordnen. Sie seien Fachleute darin, wie man den politischen Gegner bekämpft. Nun braucht das Streben nach Macht nicht unbedingt etwas Schlechtes zu sein. Ohne Macht können Parteien schließlich auch ihre politischen Ziele nicht verwirklichen. Das weiß natürlich auch Weizsäcker. Was er kritisierte, war eine Umkehrung der postulierten Verhältnisse: Macht werde nicht als Mittel zur Verwirklichung eines politischen Programms erstrebt, sondern sei zum Selbstzweck geworden. Die Parteien, so sagte er, vergäßen ihre „dienende Funktion gegenüber den Problemen“ und instrumentalisieren umgekehrt die Probleme, „um die Ziele einer Partei gegen eine andere besser erreichen zu können.“⁵

Sehr neu ist diese Erkenntnis allerdings nicht. Der große Wirtschaftswissenschaftler Joseph Schumpeter hatte schon vor über sechzig Jahren in seinem Buch „Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie“ die These aufgestellt, Politiker (und ihre Parteien) strebten nicht unbedingt nach Gemeinwohl, sondern folgten im Zweifel ihren

⁵ Richard von Weizsäcker im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger, 1992, S. 155.

eigenen Interessen.⁶ Das Werk von Schumpeter ist von bleibender Aktualität, wie etwa Ernst-Wolfgang Böckenförde in der Neuauflage des Handbuchs des Staatsrechts bestätigt.⁷ „Das erste und höchste Ziel jeder politischen Partei“ und ihrer Exponenten sei es, schreibt Schumpeter, „über die anderen den Sieg davon zu tragen, um zur Macht zu gelangen oder an der Macht zu bleiben“.⁸ Wie die politischen Probleme behandelt und die anstehenden Fragen entschieden würden, also die *Politikinhalt*e, seien „vom Standpunkt des Politikers aus nicht das Ziel, sondern das Material der politischen Tätigkeit“.⁹ Ganz vorrangig sei der Kampf um Macht und Amt.¹⁰

Diese – durchaus nicht zynisch gemeinte – Sicht ist keineswegs auf Anhänger der Neuen Politischen Ökonomie beschränkt. Für sie gehört die Übertragung der Vorstellung vom „homo oeconomicus“, der primär seinen eigenen Nutzen maximiert, auch auf die Politik zu ihren selbstverständlichen Grundannahmen. Auch Staatsrechtslehrer wie Josef Isensee und Otto Depenheuer, die die normative Gemeinwohlbindung von Amtsträgern (mit Recht) betonen, beklagen deren Nicht-Beachtung in der Praxis.¹¹ Sie gehen deshalb wohl davon aus, dass Parteien i.e.S., die ja keine Amtspflichten treffen, erst recht vom Kampf um die Macht dominiert werden.

Im Übrigen ist eine endgültige Klärung des typischen Bildes, das wir uns von Politikern und Parteien machen, gar nicht nötig. Es wäre auch einseitig, wollte man den Typus des „staatsmännischen“ Politikers von vornherein als „überirdisch“ abtun. Wir alle kennen Menschen, denen es wirklich um's Gemeinwohl geht. Der frühere Bundeskanzler Helmut Schmidt, der 2008 seinen 90. Geburtstag feiert, steht auch deshalb immer noch in hohem Ansehen, weil man ihm die Orientierung an der *salus publica* wirklich abnimmt. Entscheidend ist, dass Vorkehrungen für den auch möglichen Fall getroffen werden, dass Politiker eben doch eigennützig handeln, sei es unmittelbar für sich selbst, sei es für ihre

⁶ Joseph A. Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 2. Aufl., 1950, S. 427 ff. (Erscheinungsjahr der englischen Originalausgabe 1943).

⁷ Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Demokratische Willensbildung und Repräsentation*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band III, 3. Aufl., 2005, S. 31 (S. 51, Rdnr. 52).

⁸ Schumpeter, a.a.O., S. 443.

⁹ Schumpeter, ebenda.

¹⁰ Schumpeter, a.a.O., S. 449 f.

¹¹ Josef Isensee, *Konkretisierung des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie*, in: von Arnim/Sommermann (Hg.), *Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung*, 2004, S. 95 (116); Otto Depenheuer, a.a.O., S. 128.

Parteien, ihre öffentlichen Gemeinwohlschwüre also nur vorgespielt sind und in Wahrheit die Losung gilt „right or wrong – my interest“ oder „right or wrong – my party“.

Wettbewerb als Steuerungsinstrument

Auch dann bleibt allerdings noch ein Weg, zum Gemeinwohl zu gelangen. Ich meine den Wettbewerb als Steuerungsinstrument. Denn idealerweise stehen Parteien und Politiker, was auch Schumpeter betont, im Wettbewerb um die Macht, den die Wähler mit ihren Stimmen entscheiden. Selbst wenn Politiker und ihre Parteien ihren eigenen Interessen – bei Kollision mit dem Gemeinwohl – Vorrang geben, kann die Summe der Egoismen durchaus zur allgemeinen Wohlfahrt führen, wenn der Wettbewerb funktioniert. Dieses Konzept liegt seit Adam Smith bekanntlich der Marktwirtschaft zugrunde. Von dort hat man es auch auf die Politik übertragen.

Funktionierenden politischen Wettbewerb aber wirklich zu gewährleisten ist das Problem. Erforderlich ist ein adäquater institutioneller Rahmen – die Politikwissenschaft spricht von den schon erwähnten Regeln des Erwerbs und der Verteilung von Macht, Posten und Geld.¹²

Doch hier stellt sich das „Odysseus-Problem“. Ein solcher Rahmen ist ja keineswegs automatisch vorhanden. Er unterliegt vielmehr der Gestaltung durch – die Parteien und ihre Politiker. Sitzen diese nicht selbst mitten im Staat an den Schalthebeln der Macht und befinden damit letztlich selbst über den Inhalt der Verfassung, der Gesetze, der öffentlichen Haushalte und damit eben auch über die Schlüsselregeln des Machterwerbs?¹³ Die Akteure müssten sich also selbst Grenzen setzen. Sie müssten sich wie Odysseus an den Mastbaum binden lassen, um dem Gesang der Sirenen nicht zu verfallen, sprich: den Verführungen der Macht, des Einflusses und des Geldes nicht zu erliegen. Kann man das erwarten?

Gefahren

¹² Rudolf Wildenmann, Regeln der Machtbewerbung (1963), in: *ders.*, Gutachten zur Frage der Subventionierung politischer Parteien aus öffentlichen Mitteln, Meisenheim a.G. 1968, S. 70 ff.; Michael Greven, Die Parteien in der politischen Gesellschaft sowie eine Einleitung zur Diskussion über die „allgemeine Parteientheorie“, in: Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland, Opladen 1993, S. 277 (290).

¹³ von Arnim, Fetter Bauch regiert nicht gern, 1997, S. 43 ff. mit weiteren Nachweisen.

Die Gefahren, die eine solche Wettbewerbsordnung bannen müsste, gehen in vier Richtungen:

1. Sie müsste verhindern, dass das „große Geld“ Einfluss auf die Politik gewinnt, die Demokratie plutokratische Züge annimmt und die Grundsätze der Unabhängigkeit und Ausgewogenheit der Politik verletzt werden.
2. Sie müsste verhindern, dass die Parlamentsmehrheit sich auf Kosten der Opposition Privilegien zuschustert.
3. Sie müsste verhindern, dass die Parteien im Parlament sich aus der Staatskasse exzessiv "bedienen", immer weniger auf Bürgerzuwendungen angewiesen sind und dadurch der Grundsatz der Staatsfreiheit (oder besser: der Bürgernähe) der Parteien nur noch auf dem Papier steht.
4. Sie müsste verhindern, dass die Parteien im Parlament ihre außerparlamentarischen Konkurrenten bei der Vergabe staatlicher Mittel benachteiligen und dabei den Grundsatz gleicher Chancen im politischen Wettbewerb verletzen.

Achillesferse der Demokratie

Diese Gefahren durch adäquate Regelungen zu entschärfen, ist einerseits von zentraler *Wichtigkeit*, weil davon die demokratische Legitimation von Parteien und Amtsträgern abhängt. Die Art der Parteienfinanzierung kann Einfluss auf den Ausgang von Wahlen und damit auf die Verteilung der Macht im demokratischen Staat haben, also darauf, wer die Mehrheit im Parlament erringt und die Regierung stellt. Die Regierung aber kann mit ihrer Politik und ihren Gesetzen den Menschen viel abverlangen – und die Lebenschancen neu verteilen. Und das ist den Bürgern in der Demokratie nur zuzumuten, wenn die Regeln des Machterwerbs und des Machterhalts fair ausgestaltet sind. Dazu gehört eben auch die Parteienfinanzierung.

Ihre faire Ausgestaltung ist aber nicht nur besonders wichtig. Sie ist auch besonders *gefährdet*, eben weil Politiker darüber in eigener Sache entscheiden und dabei leicht versucht sind, die Wettbewerber auszuschalten, den Staatshaushalt übermäßig anzuzapfen und die Regeln an ihren kurzfristigen Eigeninteressen auszurichten. Diese Gefahr hat

auch das Bundesverfassungsgericht im Diätenurteil von 1975¹⁴ und im Parteienfinanzierungsurteil von 1992¹⁵ hervorgehoben.

Politische Kartelle und politische Klasse

Aus der Wirtschaft kennen wir das Streben von Unternehmen, wettbewerbsbeschränkende Absprachen zu schließen, also Kartelle zu bilden, um gemeinsam die Marktgegenseite auszubeuten. Aber auch die *politischen* Akteure, die den Staat beherrschen, haben ein starkes gemeinsames Interesse daran, den *politischen* Wettbewerb außer Funktion zu setzen. Und in der Tat, Parteien und Politiker bilden zur Ausschaltung des Wettbewerbs – über die Parteigrenzen hinweg – vielfach politische Kartelle. Die Politikwissenschaftler Richard Katz und Peter Mair sehen solche Kartelle geradezu als Charakteristikum eines neuen, in der Entwicklung begriffenen Parteientypus. Sie nennen ihn „Kartellpartei“.¹⁶ Und Musterfälle sehen sie gerade in den etablierten Parteien Deutschlands und in ihrer Staatsfinanzierung.

Parallel zur Kartellparteien-These hat sich seit einem guten Jahrzehnt eine weitere politikwissenschaftliche Forschungsrichtung etabliert. In ihrem Mittelpunkt steht die Renaissance des Begriffs „politische Klasse“.¹⁷ Ihr Kern ist der Typus des Berufspolitikers, der von der Politik lebt und – über die Parteigrenzen hinweg – gemeinsame Sache mit anderen Berufspolitikern macht, wenn es um die Förderung der eigenen Berufsinteressen geht. Dabei profitieren sie gemeinsam von ihrer privilegierten Stellung an den Schalthebeln der Macht, die es ihnen erlaubt, über ihren rechtlichen Status weitgehend selbst zu entscheiden.

Bei politischen Kartellen und den Interessen der politischen Klasse geht es, wohlgemerkt, nicht um den Konkurrenzbereich, in dem nur *eine* Seite gewinnen kann, indem sie bei Wahlen die Mehrheit erlangt und die Regierung stellt. Es geht vielmehr um diejenigen Themenbereiche, in denen die etablierten Parteien und ihre Politiker sich keinen Wettbewerb machen, weil sie die Interessen *aller* Berufspolitiker und ihrer Parteien am eigenen Status betreffen. Auch die Wahlverlierer sitzen nach wie vor

¹⁴ BVerfGE 40, 296 (327).

¹⁵ BVerfGE 85, 264 (291 f.).

¹⁶ Richard S. Katz/Peter Mair, Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party, Party Politics 1995, S. 5 ff.

¹⁷ Klaus von Beyme, Die politische Klasse im Parteienstaat, 1993. Siehe auch schon Hans Herbert von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1991; ders., Der Staat als Beute, 1993.

im Parlament und erhalten für sich und ihre Organisationen viel Geld aus der Staatskasse.

Gegengewichte

Die gesteigerte Gefährdung der wichtigsten Regeln der Demokratie muss man geradezu als ihre Achillesferse bezeichnen. Die besondere Empfindlichkeit just an ihrem Lebensnerv hat mehrere Konsequenzen, die alle auf den Versuch, wirksame Gegengewichte zu installieren, hinauslaufen:

1. Demokratietheorie, Staatsrechtslehre und Verfassungsgericht gehen davon aus, der demokratische Gesetzgeber treffe tendenziell ausgewogene Entscheidungen. Diese Prämisse trifft in Sachen Parteienfinanzierung aber nicht mehr zu. Entscheidet das Parlament in eigener Sache über die Finanzierung von Parteien, Abgeordneten, Fraktionen und Parteistiftungen, so verliert die Richtigkeitsvermutung ihre Grundlage. Es gilt deshalb, nach Gegengewichten Ausschau zu halten. Hier kommen die Verfassungsgerichte in den Blick. In der Staatsrechtslehre mag eine „kompensatorische“ Rechtsprechung zwar umstritten sein. In der Praxis hat das Bundesverfassungsgericht, diese Rolle aber, jedenfalls vordergründig, angenommen. Die Entwicklung der Parteienfinanzierung wird wesentlich von seinen Entscheidungen mitbestimmt. Richterrecht herrscht vor. Das Bundesverfassungsgericht ist in Sachen Parteienfinanzierung zu einer Art Ersatz- und Obergesetzgeber geworden. Ob dies allerdings zu einer Begrenzung etwa der staatlichen Parteienfinanzierung geführt hat, ist eine andere Frage.
2. Bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache erhält auch die Kontrolle durch die öffentliche Meinung besondere Bedeutung, größere noch als die öffentliche Kontrolle ohnehin besitzt. Das hat das Bundesverfassungsgericht im Diätenurteil von 1975 hervorgehoben: Entscheide das Parlament „in eigener Sache“, sei „Öffentlichkeit ... die einzige wirksame Kontrolle“.¹⁸
3. Die Verletzlichkeit gerade der wichtigsten demokratischen Regeln begründet eine gesteigerte Verantwortung auch der Wissenschaft,

¹⁸ BVerfGE 40, 296 (327).

besonders der Staatsrechtslehre und der Politikwissenschaft. Sie müssen hier besonders wachsam sein.¹⁹ Das gilt umso mehr, als die Politik bei problematischen Regeln oft ihre Zuflucht in überkomplizierten Formulierungen nimmt, die kein Journalist mehr versteht, so dass die öffentliche Kontrolle gar nicht ansetzen kann. Hier muss die Wissenschaft auch Dechiffrierdienste leisten und allgemeine Verständlichkeit herstellen.²⁰

Einfluss des „großen Geldes“

Spenden ohne Grenzen

Politische Parteien können in Deutschland Geldzahlungen von Interessenten (so genannte Spenden) in unbegrenzter Höhe entgegennehmen,²¹ auch wenn Großspenden häufig im Ruch der Korruption stehen. So gab zum Beispiel der Großunternehmer Ehlerding 1998, fast gleichzeitig mit dem Abschluss eines für ihn besonders günstigen Milliardenengeschäfts mit dem Staat, 5,9 Millionen Mark an die CDU, deren Minister Wissmann dieses Geschäft befürwortet hatte.²² Sogar Aktiengesellschaften und andere juristische Personen dürfen Parteien unbeschränkt viel Geld geben, also politischen Einfluss nehmen, obwohl sie kein Wahlrecht besitzen, sondern nur die hinter den juristischen Personen stehenden Menschen.²³ In vielen anderen Demokratien sind Spenden gedeckelt und juristischen Personen sind Spenden ganz verboten.

Publikation

Für Parteispenden gibt es – neben einigen Verboten etwa von Spenden von Fraktionen und öffentlichen Unternehmen – nur eine gesetzliche Auflage von praktischer Relevanz: Sie müssen, wenn sie bestimmte Größenordnungen erreichen, publiziert werden. Das folgt aus dem Grundgesetz, war allerdings erst 1967, mit achtzehnjähriger Verzögerung, realisiert worden. Die Union und ihre Koalitionspartner

¹⁹ So z.B. auch *Hans Meyer*, Der Überhang und anderes Unterhaltsame aus Anlass der Bundestagswahl 1994, *Kritische Vierteljahresschrift* 1994, S. 312 (343).

²⁰ Zahlreiche Beispiele z.B. in *von Arnim*, *Der Staat als Beute*, 1993.

²¹ *Rolf Ebbighausen* (und Mitautoren), *Die Kosten der Parteiendemokratie*, 1996, S. 81 ff.

²² *Hans Herbert von Arnim*, *Das System. Die Machenschaften der Macht*, 2001, S. 88 ff.

²³ Es sind auch allein die natürlichen Personen, deren Parteiverwurzelung Grundlage und Maßstab der staatlichen Parteienfinanzierung bildet.

hatten in den Fünfzigerjahren hohe Spenden aus der Wirtschaft erhalten und sich deshalb gegen alle Publikationsforderungen gestemmt.²⁴

Die Publikationsgrenze wird vielfach umgangen, zum Beispiel, indem Großspenden an Parteien so auf juristisch selbstständige Töchter von Konzernen verteilt werden, dass die Publikation, möglicherweise "ganz legal", unterbleiben kann.

Wie sehr die Regelungen zur Umgehung geradezu einladen, haben zwei Journalisten des Fernsehmagazins „Panorama“ demonstriert. Sie gaben sich als Unternehmer aus und boten Parteien zum Schein eine Spende von 30.000 Euro an. Bedingung: Sie dürfe nicht publiziert werden. Die Schatzmeister der CSU und der bayerischen FDP gingen nach Angaben der Journalisten sofort darauf ein und schlugen eine Stückelung der Spende und ihre Aufteilung auf Verwandte vor. Dadurch wäre nicht nur die Publikationsgrenze unterlaufen worden, sondern es wären auch noch illegale Steuervorteile für die Strohmänner und Subventionen für die Partei angefallen.

Bei Spenden an lokale Gliederungen von Parteien ist die Grenze ohnehin zu hoch. Hier kann man schon mit Zuwendungen von 2.000 oder 3.000 Euro erheblichen Einfluss ausüben. Mit Recht wird zum Beispiel in Großbritannien die (für Spenden an die nationale Parteiebene geltende) Publikationsschwelle bei Spenden an die Wahlkreisebene von Parteien auf ein Fünftel des Betrags gesenkt: von 5.000 £ (7.937 Euro) auf 1000 £ (1.587 Euro).

Auch fehlt die Zeitnähe der Publikation. Da die Veröffentlichung im Jahresrechnungsbild der Partei zu erfolgen hat, dieser aber erst zum 30. September des folgenden Jahres dem Bundestagspräsidenten eingereicht und von diesem dann als Bundestagsdrucksache veröffentlicht werden muss, wobei die Einreichungsfrist noch um drei Monate verlängert werden kann, kann zwischen der Spende und ihrer Publikation ein Zeitraum von bis zu zwei Jahren liegen. Dadurch wird das ganze Verfahren in einigem Umfang politisch entwertet, besonders wenn die Spende vor einer Wahl, die Publikation aber erst danach erfolgt. In Großbritannien ist deshalb eine Publikation von Großspenden im Quartalsrhythmus, in Wahlkampfzeiten sogar im Wochenrhythmus

²⁴ Frank Bösch, Die Entstehung des CDU-Spendensystems und die Konsolidierung der deutschen Parteienlandschaft, Zeitschrift für Geschichtswissenschaft 2001, S. 695 ff.

vorgeschrieben. Auch in den USA muss die Veröffentlichung zeitnah erfolgen.

Eine unverzügliche Publikation ist bei uns neuerdings immerhin für Spenden über 50.000 Euro vorgesehen, warum aber nur für diese? Spenden über 10.000 Euro müssen publiziert werden, weil sie dem Spender einen erheblichen Einfluss auf die Partei verschaffen können.²⁵ Das spricht dann aber auch für ihre sofortige Veröffentlichung.

Eine andere Lücke besteht darin, dass das Schalten von Anzeigen zugunsten von Politikern oder Parteien durch Dritte formalrechtlich nicht als „Spende“ an diese gilt. Das kam Gerhard Schröder und der SPD zugute, als 1998 vor der niedersächsischen Landtagswahl zu ihren Gunsten eine von einem Unternehmer mit 650.000 Mark finanzierte Anzeigenkampagne lief, und SPD und Schröder behaupteten, sie wüssten von nichts.²⁶ Die Kampagne hatte gewaltige Konsequenzen. Sie dürfte dazu beigetragen haben, dass Schröder in Niedersachsen mit dem nötigen Vorsprung gewann, und deshalb Lafontaine den Rang als Spitzenkandidat der SPD bei der Bundestagswahl 1998 ablief und Bundeskanzler wurde.

Steuerbegünstigung

Spenden werden nicht nur unbegrenzt zugelassen. Sie werden durch Steuervergünstigungen auch indirekt begünstigt. So kann ein zusammen veranlagter Verheirateter jährlich bis zu 6.600 Euro steuerbegünstigt an seine Partei spenden. Damit finanziert der Steuerzahler solche Spenden (und auch die in gleicher Weise steuerbegünstigten Beiträge) etwa zur Hälfte mit. Die Regelung ist m.E. verfassungswidrig. Das Bundesverfassungsgericht lässt die steuerliche Begünstigung von Spenden nur so weit zu, als sie auch ein durchschnittlicher Einkommensbezieher ausschöpfen kann.²⁷ Das ist bei 6.600 Euro aber

²⁵ BVerfGE 20, 56 (106); 24, 300 (356); 85, 264 (319 ff.).

²⁶ Tatsächlich steckte Carsten Maschmeyer dahinter, der damalige Inhaber des Allgemeinen Wirtschaftsdienstes AWD in Hannover. *Friedhelm Schwarz*, Das gekaufte Parlament, 1999, S. 66 f.

²⁷ BVerfGE 85, 264 (316): "Die Gewährung steuerlicher Vorteile für Zuwendungen natürlicher Personen an politische Parteien ist ... nur insoweit verfassungsrechtlich unbedenklich, als diese Zuwendungen innerhalb einer Größenordnung verbleiben, die für den durchschnittlichen Einkommensbezieher erreichbar ist." Diese verfassungsrechtliche Grenze gilt auch für die Bemessung der Beträge, auf welche Parteien staatliche Zuwendungen erhalten dürfen. Siehe BVerfGE 85, 264 (293): Es dürfen "nur Zuwendungen berücksichtigt werden, wie sie alle Parteien ungeachtet ihrer politischen Zielvorstellungen verzeichnen

schwerlich der Fall.²⁸ So hohe Zuwendungen kann eine Familie mit Durchschnittseinkommen – auch unter Berücksichtigung der Steuerersparnis – normalerweise nicht aufbringen.²⁹ Daran ändern auch die (eng begrenzten) allgemeinen Einkommenserhöhungen nichts, die sich seit 1994 ergeben haben.³⁰

Das zweite Gefahrenmoment: Selbstbegünstigung der Regierungsmehrheit zu Lasten der innerparlamentarischen Opposition, ist bei der Parteienfinanzierung seltener geworden, auch deshalb, weil sich immer mehr eingebürgert hat, dass die Regierungsmehrheit den Konsens mit Parteien und Fraktionen der Opposition sucht.

-
- und von den Beziehern durchschnittlicher Einkommen auch geleistet werden können. Die für die steuerliche Begünstigung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden maßgebende verfassungsrechtliche Grenze ist auch hier zu beachten."
- ²⁸ Eine über einen Zuwendungsbetrag von maximal 2.000 Mark für Ledige und 4.000 Mark für zusammen veranlagte Ehegatten hinausgehende steuerliche Begünstigung sah auch die von Bundespräsident Richard von Weizsäcker eingesetzte Parteienfinanzierungskommission als verfassungswidrig an. Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 31 f.: „Eine weitergehende Anhebung sieht die Kommission auf der Grundlage des Urteils als nicht mehr zulässig an.“ Auch die von Bundespräsident Rau eingesetzte Kommission unter Vorsitz von Hedda von Wedel erkannte in ihrem Bericht vom Juli 2001 an, es könne "bezweifelt werden, ob die derzeitige Grenzziehung von 6.000 DM für eine Einzelperson bzw. 12.000 DM für Ehegatten bei Zusammenveranlagung (§ 10b Abs. 2 und § 34g EStG) den verfassungsrechtlichen Vorgaben gerecht wird". Sie schlägt dennoch keine Änderung vor, weil "die jetzige Regelung inzwischen eingeübt und weithin akzeptiert" sei (Bericht der "Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung", Bundestagsdrucksache 14/6710, S. 41 f.). Dabei wird darüber hinweg gesehen, dass die Akzeptierung der Regelung durch die Begünstigten (die sie ja ganz bewusst im eigenen Interesse durchgesetzt haben) ihre Verfassungswidrigkeit keineswegs heilen kann. – Die beiden von der von Wedel-Kommission beauftragten Rechtsgutachter *Hans Hugo Klein* und *Martin Morlok* hatten die heikle Frage der Verfassungsmäßigkeit der Steuervergünstigung von Spenden und Beiträgen bezeichnenderweise gänzlich ausgespart. Siehe aber *Morlok*, in: Dreier, GG, II, Art. 21 Rdnr. 97 ■, wo Morlok die Höhe des steuerbegünstigten Zuwendungsbetrages kritisiert, denn sie liege „jenseits der Größenordnung, die für den durchschnittlichen Einkommensempfänger erreichbar ist“. Ferner: *Thorsten Koch*, in: Jörn Ipsen (Hg.), Parteiengesetz, Kommentar, 2008, § 18 PartG, Rdnr. 30: „Man mag allerdings bezweifeln können, ob ein Betrag von 3.300 Euro pro natürliche Person und Jahr sich noch im Rahmen der Leistungsfähigkeit des Beziehers durchschnittlicher Einkünfte bewegt.“
- ²⁹ *Horst Sandler*, Verfassungsmäßige Parteienfinanzierung, Neue Juristische Wochenschrift 1994, S. 365 ff.; *von Arnim*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 2. Aufl., 1996, S. 72 ff.
- ³⁰ Das Ergebnis (Verfassungswidrigkeit eines steuerbegünstigten Spendenvolumens von 3.330/6.600 Euro) wird auch durch folgende Erwägung bestätigt: Das Bundesverfassungsgericht ging davon aus, dass die erstmals im Jahr 1984 zur Anwendung gekommene Steuervergünstigung von Spenden und Beiträgen in Höhe von maximal 1.200/2.400 Mark für Durchschnittsverdiener noch erreichbar war und dementsprechend "eine dem Anstieg der Durchschnittseinkommen folgende Anhebung" der Beiträge zugelassen (BVerfGE 85, 264 [316 f.]). Um die Anhebung auf 3.300/6.600 Euro zu rechtfertigen, hätten sich die Durchschnittseinkommen seit 1984 also um mehr als das Fünffache erhöhen müssen, was nicht im Entferntesten der Fall ist.

Direkte Staatsfinanzierung

Bei Einführung der Staatsfinanzierung der Parteien im Jahre 1959 war das noch anders. Da wetterte Herbert Wehner, der legendäre Vorsitzende der SPD-Fraktion im Bundestag, gegen den Plan der Regierungskoalition, weil eine Staatsfinanzierung die Parteimitglieder leicht demotiviere und die Parteiführung von ihrer Unterstützung unabhängig mache.³¹

Inzwischen werden Änderungen, in der Praxis sind das Erhöhungen, regelmäßig von der Union und der SPD gemeinsam angegangen, zuletzt die im Sommer 2007 beabsichtigte Erhöhung der Staatsfinanzierung um 15 Prozent: von 133 Millionen Euro jährlich auf 153 Millionen, die aber am öffentlichen Protest scheiterte.

Explosion der Parteienfinanzierung i.w.S.

Spätestens in der Zeit der ersten Großen Koalition (1966 bis 1969) waren SPD und Union sich in Sachen Parteienfinanzierung regelmäßig einig. Gemeinsam dehnten sie, weil das Bundesverfassungsgericht die Subventionierung der Parteien i.e.S. begrenzt hatte und ihre Erhöhung auch durch den vom Gericht ebenfalls erzwungenen Gesetzesvorbehalt stärker der öffentlichen Kontrolle unterlag, vor allem die Staatsfinanzierung der Parlamentsfraktionen und der Parteistiftungen gewaltig aus, die den Parteien gewisse Aufgaben abnehmen. Auch führten sie gemeinsam Abgeordnetenmitarbeiter sowie die Vollalimentation der Teilzeitabgeordneten in den Bundesländern ein, die, obwohl staatlich finanziert, vielfach auch für Parteiaufgaben zur Verfügung stehen. Ihre üppige Finanzierung wurde bis zu einem gewissen Grad zur funktionalen Äquivalente zur Finanzierung der eigentlichen Parteien (im staatsrechtlichen Sinne). Die Stiftungen und Fraktionen erhalten inzwischen sehr viel mehr Geld aus der Staatskasse als die Parteien im engeren Sinne. Die staatlichen Subventionen an die Fraktionen und die Parteistiftungen haben sich in den vergangenen 35 Jahren mehr als vervierzigfacht. Nachdem in den achtziger Jahren das Hochschießen der Subventionierung durch die Hintertür in mehreren Anläufen zum öffentlichen Thema wurde,³² verlangsamte sich das

³¹ *Herbert Wehner*, z.B. in: Deutscher Bundestag, 4. Wahlperiode, 122. Sitzung vom 15.4.1964, Protokoll S. 5777 f.

³² *Hans Herbert von Arnim*, Parteienfinanzierung, 1982; *ders.*, Staatliche Fraktionsfinanzierung ohne Kontrolle?, 1987.

Wachstum allerdings. Für Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten wurden im Herbst 2005 jedoch 28 Prozent mehr bewilligt. Jedem Abgeordneten stehen dafür jetzt monatlich 13.660 Euro zur Verfügung.

Auch die Parteien im engeren Sinne bleiben auf dreifache Weise staatliche Kostgänger. Neben der erwähnten steuerlichen Begünstigung ihrer Spenden und der Beiträge ihrer rund 1,5 Millionen Mitglieder werden sie zusätzlich noch zweifach staatlich alimentiert.

Direkte Subventionierung der Parteien i.e.S.

Erstens erhalten sie direkte staatliche Zuschüsse in Höhe von 133 Millionen Euro (§ 18 Abs. 2 PartG). Ein derartiger Betrag war vom Bundesverfassungsgericht zwar nur als „absolute Obergrenze“ gedacht.³³ Die Schatzmeister haben das System aber so ausgestaltet, dass die Parteien stets den Höchstbetrag bekommen.³⁴

Pro Stimme erhalten bei Bundestags-, Landtags- und Europawahlen die Parteien jährlich 70 Cent,³⁵ und für jeden Euro Spende oder Beitrag erhalten sie bis zu Zuwendungen in Höhe von 3.300 Euro je natürliche Person jährlich 38 Cent. Der Sinn dieser vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Regelung ist es, die Verwurzelung der Parteien in ihrer Basis und in der Bevölkerung finanziell zu fördern.

Die Beträge sind so hoch, dass sie selbst bei starkem Rückgang der Wahlbeteiligung zusammen immer noch weit mehr als 133 Millionen Euro ergeben und deshalb, um diesen Betrag nicht zu überschreiten, proportional gekürzt werden müssen. Auf diese Weise ist die Staatsfinanzierung von der Wahlbeteiligung völlig abgekoppelt. Das widerspricht ihrem verfassungsrechtlichen Sinn.³⁶

In Kombination mit der Steuervergünstigung führen die Regelungen zu der Zauberformel "Aus eins mach' (fast) drei!" Wie von Zauberhand vermehrt sich nämlich das Geld der Parteien auf Kosten der Steuerzahler. Ein Beispiel mag das System illustrieren, das die Schatzmeister der Parteien durchgesetzt haben: Will jemand für seine Partei aus Eigenmitteln 1.000 Euro aufbringen, so nimmt das Finanzamt ihm die

³³ BVerfGE 85, 264 (313, 316) – 1992. Zur Notwendigkeit, eine Obergrenze einzuführen, siehe *von Arnim*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1991 (1. Aufl.), S. 291.

³⁴ *von Arnim*, Das System, a.a.O., S. 108, 347.

³⁵ Für die ersten vier Millionen Stimmen sogar 85 Cent je Stimme.

³⁶ So auch ■.

Hälfte der Zuwendung durch Steuerverzicht ab. Er kann der Partei somit 2000 Euro zuwenden. Und darauf gibt der Staat der Partei dann noch einmal einen Zuschuss von (nominal) weiteren 760 Euro. Mit einer Eigenbelastung von 1.000 Euro kann der Spender (oder der Beitragszahler) die Partei also um 2.760 Euro Mark reicher machen.

Die doppelte Subventionierung, die Geber und Nehmer von Zuwendungen zu Gewinnern auf Kosten Dritter macht, verleitet vielfach zu Manipulationen. Für früher rein ehrenamtliche Tätigkeiten in der Partei werden jetzt Rechtsansprüche auf Vergütung oder Auslagenersatz konstruiert, nur um darauf dann zugunsten der Partei zu verzichten. Der Verzicht gilt als Spende, so dass der Spender 50 Prozent von seiner Steuerschuld abziehen und die Partei einen 38prozentigen Zuschuss aus der Staatskasse einstreichen kann - eine Geldbeschaffungsmaschine, die dem alten alchemistischen Wunsch nahe kommt, aus nichts Gold zu machen. Wie sich immer mehr zeigt, wäre es wohl sinnvoller gewesen, die Staatsfinanzierung allein an die Wählerstimmen zu knüpfen, bei denen derartige Manipulationen nicht möglich sind.³⁷

Parteisteuern

Neben den Staatszuschüssen und der Steuerbegünstigung von Zuwendungen zweigen die Parteien – drittens – Teile der Einkommen von Abgeordneten, Regierungsmitgliedern und anderen Amtsträgern ab („Parteisteuern“), im Jahr 2005 etwa 52 Millionen. Diese Sonderbeiträge, die Amtsträger – zusätzlich zu ihren normalen Mitgliedsbeiträgen – an ihre Partei abführen, sind hoch problematisch; sie werden den Abgeordneten mit der Drohung, dass sie sonst nicht wieder aufgestellt würden, aus ihren Diäten förmlich abgepresst, obwohl diese ja eigentlich die Unabhängigkeit der Volksvertreter sichern sollen, und sind eine Art Staatsfinanzierung der Parteien durch die Hintertür. Die Belastung der Amtseinkommen mit dieser Hypothek bleibt natürlich nicht unberücksichtigt, wenn Politiker die Höhe ihrer Einkommen in eigener Sache festlegen. Parteisteuern werden deshalb von vielen wissenschaftlichen Kommentatoren als verfassungswidrig angesehen (Verstoß gegen das Verbot mittelbarer staatlicher Parteienfinanzierung und gegen den Grundsatz des freien Mandats).³⁸ Gleichwohl werden auch

³⁷ So schon Jörn Ipsen, ■.

³⁸ von Arnim, *Die Partei*, a.a.O., 2. Aufl., S. 312 ff. m.w.N. Siehe zum Beispiel auch Rudolf Streinz, in: Mangoldt/Klein/Starck, *Das Bonner Grundgesetz*. Kommentar, 4. Aufl., 2000, Art. 21 Abs. 1, Rdnr. 194: „Besonders

sie weiterhin doppelt bezuschusst: Hier haben wir also die groteske Situation, dass sogar verfassungswidrige (oder jedenfalls hochproblematische) Leistungen von staatlicher Seite noch zweifach prämiert werden. Zudem haben solche Zahlungen mit der Verwurzelung der Parteien in der Bevölkerung, der die staatlichen Zuschüsse dienen sollen, rein gar nichts zu tun.³⁹ Doch die Schatzmeister klammern sich an die Parteisteuern. Ihr Wunsch, diese Finanzquelle ungeschmälert beizubehalten, war auch das eigentliche Motiv für die Schaffung der viel zu hohen steuerlichen Spendenbegünstigung (und damit auch der direkten staatlichen Subventionsgewährung), beides ohne Rücksicht auf die verfassungsrechtlichen Grenzen und den Sinn der Begünstigung.⁴⁰

Alles in allem werden die politischen Parteien zu etwa zwei Dritteln aus der Staatskasse finanziert.⁴¹ Damit steht die relative Obergrenze bloß auf dem Papier. Sie besagt, dass die Staatsfinanzierung nicht mehr als die Hälfte der Gesamteinnahmen einer Partei ausmachen darf. Die offizielle Sichtweise bezieht aber weder die Steuervergünstigung noch die Parteisteuern in die Berechnung ein und bleibt dadurch regelmäßig unterhalb der Grenze.

Doch damit nicht genug: Hinzu kommen hohe staatliche Zahlungen an Parlamentsfraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen, die zu fast hundert Prozent vom Staat alimentiert werden. Rechnet man alle diese Leistungen, soweit sie den Parteien direkt oder indirekt zugute kommen, noch hinzu, steigt der Staatsanteil noch weiter.⁴² Die relative und die absolute Obergrenze, die beide nur auf die direkte Finanzierung der Parteien im engen staatsrechtlichen Sinn abheben, verlieren weiter an Relevanz.

Kontrolldefizite

problematisch sind die sog. ‚Parteisteuern‘ (...). Ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit ist (...) mehr als zweifelhaft.“

³⁹ So auch *Thorsten Koch*, a.a.O., Rdnr. 10.

⁴⁰ *von Arnim*, *Die Partei*, a.a.O., 2. Aufl., S. 314 ff.; *ders.*, *Das System*, 2001, S. 101.

⁴¹ *von Arnim*, *Die Partei*, a.a.O., 2. Aufl., S. 123 ff.

⁴² Die staatlichen Subventionen der Parteien zu kritisieren scheinen sich fast nur "elder statesmen" leisten zu können. Siehe zum Beispiel *Helmut Schmidt*, *Frankfurter Rundschau* vom 23.12.1999: Die politischen Parteien, sagte Schmidt im Fernsehsender Phönix, "bekämen in Deutschland viel zu viel Geld vom Staat. Das sei keine gute Sache. Die Parteien sollten angewiesen sein auf die Beiträge ihrer Mitglieder und Spenden ihrer Sympathisanten, aber nicht auf irgendwelche staatspolitischen Vereinigungen, die das Geld bei der Industrie oder bei den Banken einsammeln, betont der Altbundeskanzler an seinem 81. Geburtstag im 90-minütigen Gespräch mit Wickert."

Da das Parlament über Parteienfinanzierung in eigener Sache entscheidet, verdienen mögliche Kontrollen besondere Aufmerksamkeit. Doch darum ist es nicht allzu gut bestellt. Das gilt auch für die Verfassungsgerichte.

Scheinkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht?

Das Bundesverfassungsgericht scheint zwar eine intensive Kontrolle auszuüben. Statt richterlicher Zurückhaltung sprechen viele vom richterlichen Aktivismus. Die bundesrepublikanische Geschichte der Parteienfinanzierung hat man auch als Kampf zwischen Macht und Recht interpretiert. Betrachtet man die Entwicklung aber im größeren Zusammenhang, so kommen Zweifel auf, ob das Bundesverfassungsgericht nicht im Gegenteil ganz wesentlich dazu beigetragen hat, dass die Parteien in Deutschland – mit den Worten Richard von Weizsäckers – wie im Schlaraffenland leben. Das Gericht hat die Staatsfinanzierung geradezu angestoßen und ihr den Weg gebahnt.

In einer Entscheidung von 1958, in der es allein um die Steuerbegünstigung von Parteispenden ging, hat das Gericht zur allgemeinen Überraschung die direkte staatliche Parteienfinanzierung so nebenbei für zulässig erklärt, ohne gleichzeitig irgendwelche Einschränkungen zu nennen. Die Bemerkung trug die Handschrift des Verfassungsrichters Gerhard Leibholz, der aufgrund seiner Parteienstaatsdoktrin immer schon für eine Staatsfinanzierung eingetreten war, was vielleicht auch seine wiederholte Berufung ins Gericht mit erklärt. Mit der Generalvollmacht aus Karlsruhe im Rücken führten die Regierungsparteien die staatliche Parteienfinanzierung sogleich ein. Das war 1959 ein absolutes Novum in Europa, und die Gelder stiegen von Jahr zu Jahr sprunghaft an, so dass das Gericht 1966 die Notbremse ziehen musste und nur noch die Erstattung von Wahlkampfkosten zuließ. Leibholz, der durch Stellungnahmen in der Öffentlichkeit, seine Befangenheit gezeigt hatte, war vorher von den Beratungen ausgeschlossen worden. Doch bereits zwei Jahre später entwertete das Gericht – jetzt wieder unter tätiger Mitwirkung von Leibholz – die Begrenzung, indem es den Begriff der Wahlkampfkosten gewaltig ausweitete. Zugleich hatte das Gericht nebenbei die Staatsfinanzierung der Parlamentsfraktionen abgesegnet, auch hier ohne wirksame Grenzen zu setzen. Den gerichtlichen „Persil-Schein“ nutzten

z.B. die Bundestagsfraktionen, um ihre Subventionen im Laufe der Jahre gewaltig hoch zu puschen.

Auch die Staatsfinanzierung der Parteistiftungen, die die Parteien von manchen Aufgaben entlasten, hat das Gericht zugelassen, ohne wirksame Grenzen zu markieren, so dass sich die Parteien nach der Limitierung ihrer eigenen Finanzierung geradezu darauf verwiesen sahen, auch die Stiftungsfinanzierung gewaltig aufzublähen. Sie erhalten derzeit rund 350 Millionen Euro, wovon ein beträchtlicher Teil auf das Inland entfällt.

Mit dem Spendenurteil von 1986 lockerte das Gericht zur Überraschung von Wissenschaft und Praxis auch die bis dahin von ihm selbst eng gesteckten Grenzen für den steuerlichen Abzug von Spenden. Kurz zuvor hatten die Parteien den Staatsrechtslehrer und Parlamentarischen Staatssekretär der CDU, Hans Hugo Klein, zum Verfassungsrichter gemacht, der vorher durch massivere Kritik an der engen Steuerbegünstigung von Spenden an Parteien hervorgetreten war. Hier zeigt sich einmal mehr, wie die Parteien über die Auswahl der Verfassungsrichter die Rechtsprechung zu ihren Gunsten beeinflussen können. Immerhin hat die einhellige Kritik der Wissenschaft an jenem Urteil, das weithin als peinliche Verbeugung vor der Politik angesehen wurde, das Gericht 1992 veranlasst, bei der steuerlichen Behandlung von Spenden zu seiner ursprünglichen strengen Auffassung zurückzukehren. Dadurch wurde allerdings der Eindruck einer Zickzackrechtsprechung eher noch verstärkt, so dass sich diejenigen ermutigt fühlten, die schon immer dafür eingetreten waren, es mit der Einhaltung der vom Gericht gezogenen Grenzen nicht allzu genau zu nehmen und die Grenzen der Belastbarkeit des Verfassungsgerichts stets aufs Neue zu testen. Das ist besonders misslich, weil das Gericht trotz allem in der repräsentativen Demokratie ein Hauptwiderlager gegen eine überzogene Parteienfinanzierung bleibt. Auch die 1994 in Kraft getretene Neuregelung der Parteienfinanzierung ist voller kalkulierter Grenzüberschreitungen, wie etwa die zu hohe Steuerbegünstigung von Zuwendungen an die Parteien zeigt.

Die in eigener Sache entscheidenden Parlamente haben die vom Gericht eröffneten Gestaltungsräume zu ihren Gunsten ausgeschöpft und sind teilweise auch darüber hinausgegangen. Das Gericht hat dem Vorschub geleistet, weil es selbst bei eindeutig verfassungswidrigen Zahlungen die

Parteien nicht zu einer Rückzahlung verurteilte, sondern nur für die Zukunft eine Anpassung verlangte.

Die Rechtsprechung hat die staatliche Parteienfinanzierung im Ergebnis also oft nicht gebremst, sondern zunächst initiiert und später oft auch beflügelt und der in eigener Sache entscheidenden politischen Klasse immer wieder die Möglichkeit eröffnet, sie immer weiter aufzublähen. Indem das Gericht, ohne Grenzen gleich mitzunennen, Wege aufgezeigt oder offen gelassen hat, die die in eigener Sache entscheidenden Parlamente und ihre Abgeordneten und Parteien alsbald nur allzu bereitwillig beschritten, bewirkte es in der Praxis eine Art Legitimationseffekt. Die vom Gericht bescheinigte Zulässigkeit einer Regelung (oder auch nur die nicht ausdrücklich erklärte Unzulässigkeit) wurde als umfassendes Gütesiegel dargestellt und schien dann eine sachliche Begründung des Gesetzes zu erübrigen und das Parlament aus seiner Verantwortung für eine gute und richtige Lösung zu entlassen.

Weitere Kontrollmängel

Das Bundesverfassungsgericht entscheidet, wie jedes Gericht, nur auf Antrag, und das Antragsrecht ist auf Parteien und Regierungen beschränkt. Das entschärft seine Kontrollwirkung noch weiter. Denn die Schatzmeister der Parteien, die etwa die verfassungswidrige Steuerbegünstigung von Spenden durchgesetzt haben, können sich darauf verlassen, dass keine Partei oder Regierung dagegen vorgeht, und den Bürgern oder einer neutralen Instanz wird ein Antragsrecht zum Verfassungsgericht in Sachen Parteienfinanzierung nach wie vor vorenthalten. Damit haben wir das Paradoxon, dass die Klageberechtigten nicht klagewillig sind, und die Klagewilligen nicht berechtigt. Dem Entscheiden in eigener Sache bei der Gesetzgebung entspricht die ebenfalls in eigener Sache bewirkte Nicht-Anrufbarkeit bzw. Nicht-Anrufung des Gerichts.

Nicht einmal die Einhaltung der Gesetze, insbesondere des Parteiengesetzes, wird entschlossen überprüft. Und Gelegenheit macht nun mal Diebe. Die Kontrolle liegt hauptsächlich in der Hand von Wirtschaftsprüfern. Doch diese nehmen nur die Bundespartei, die Landesverbände und „mindestens zehn nachgeordnete Gebietsverbände“ unter die Lupe. So haben es die Schatzmeister ins Parteiengesetz geschrieben. Da jede der großen Parteien davon mehr als zehntausend hat, läuft das praktisch auf eine *Nicht*-Prüfung der nachgeordneten

Gebietsverbände hinaus, obwohl viele Millionen staatlicher Subventionen auf der korrekten Rechnungsführung gerade der unteren Parteiebenen basieren. Dem Bundestagspräsidenten bindet das Parteiengesetz erst recht die Hände. Er soll sich nach dem im Parteiengesetz niedergelegten Willen der Schatzmeister möglichst raushalten. Er kann deshalb erst eingreifen, wenn ihm, etwa durch die Medien, mögliche Gesetzesverstöße bekannt werden. Gleichwohl waren und sind zahlreiche Parteien in einschlägige Verfahren verwickelt.

Rückwirkungen auf die Parteien

Die staatliche Parteienfinanzierung hat gewaltige Rückwirkungen auf die Parteien. Das hat die Politikwissenschaft herausgearbeitet, vor allem mit den Ansätzen, die die Eigenheiten der „politischen Klasse“ und den Typus „Kartellparteien“ hervorheben. Die frühen Warner vor der staatlichen Parteienfinanzierung wie Herbert Wehner und Dolf Sternberger scheinen sich zu bestätigen. Beide Ansätze gehen allerdings meist davon aus, die Lage sei eben so, wie sie sei. Sie könne wohl auch gar nicht beeinflusst werden und korrigiere sich im Übrigen selbst. Die Autoren können oder wollen also Fehlentwicklungen nicht wirklich erkennen.

In dieser Überwältigung der Wissenschaft durch die „normative Kraft des Faktischen“ sehe ich einen szientistischen Fehlschluss. Ist es etwa keine Fehlentwicklung, wenn die politische Willensbildung nicht von unten nach oben verläuft, sondern umgekehrt von oben nach unten, wie sich gerade in der Parteienfinanzierung besonders deutlich zeigt? Kann hier noch von Regierung durch das Volk, also von Demokratie, die Rede sein?

Abhilfen

Um die Entscheidung des Parlaments in eigener Sache zu beenden, ist vorgeschlagen worden, dem Parlament die Entscheidung ganz oder teilweise zu entziehen und die Entscheidungskompetenz (also nicht nur die Beratungskompetenz) auf eine Kommission von Unabhängigen zu übertragen. Der Staatsrechtslehrer und Parteienrechtler Wilhelm Henke hatte für eine solche Kommission plädiert, weil Entscheidungen in eigener Sache „zu politisch oder sachlich unerträglichen Ergebnissen“ führten und deshalb gegen das Rechtsstaatsprinzip verstießen. Allerdings bleiben bei genauer Betrachtung einige im Ergebnis wohl

unüberwindbare Einwände. Es besteht vor allem die Gefahr, dass dann das Parlament in Versuchung kommt, eine solche Kommission „gleichzuschalten“ und zu einer „Hofkommission“ zu degradieren. Gelänge es der politischen Klasse, die Kommission organisatorisch, prozedural und personell in den Griff zu bekommen, wären Gefälligkeitsgutachten zu befürchten, die den Bürger und Steuerzahler vollends schutzlos machen.⁴³ Das Parlament würde seine Hände in unscheinbarer Unschuld waschen und auf die Entscheidung der Kommission verweisen. Diese aber wäre niemandem verantwortlich, hintenherum würden ihre Mitglieder aber für ihr Wohlverhalten von der Politik aber durch mancherlei Ehrenbezeugungen, aber auch durch Aufträge, Prozessvertretungen, Posten etc. belohnt. Auch verfassungsrechtlich wäre die Einrichtung einer solchen Kommission zweifelhaft, selbst wenn sie durch Verfassungsänderung erfolgte. Denn es fehlte ihr wohl die demokratische Legitimation, die über Artikel 79 Absatz 3 und Artikel 20 GG für alle Einrichtungen mit staatlicher Entscheidungsbefugnis unverzichtbar ist.⁴⁴

Ein interessantes Verfahren praktiziert dagegen die Schweiz seit langem. Dort steht jede parlamentarische Entscheidung über Diäten und Parteienfinanzierung unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Volkes. Wäre es nicht angemessener, statt des in eigener Sache befangenen Parlaments, das Volk als Souverän und eigentlichem Auftraggeber der Parteien über deren Subventionierung entscheiden zu lassen?

Sinnvoll wäre es auch, wenn das Parlament Erhöhungen der Staatsfinanzierung nur mit Wirkung für die künftige Legislaturperiode vornehmen dürfte. Dann würden zwischen der Entscheidung und ihrem Inkrafttreten eine Parlamentswahl und ein Wahlkampf liegen, in dem Parteien und Abgeordnete damit rechnen müssten, eventuelle Missbräuche vom Wähler vorgehalten zu bekommen. Auf diese Weise könnten überraschende Entscheidungen erschwert und die öffentliche Kontrolle verbessert werden. Eine solche Regelung hat die Weizsäcker-Kommission für die Finanzierung der Parteien, der Fraktionen und parteinahen Stiftungen empfohlen.⁴⁵

⁴³ Für *beratende* Kommissionen dieser Art gibt es eine Reihe von Beispielen.

⁴⁴ So auch Parteienfinanzierungskommission 1993, Bundespräsidialamt (Hg.), a.a.O., S. 111.

⁴⁵ Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständigen zur Parteienfinanzierung, Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 42.